Expediente Nº 375/2023
Resolución N.º 198/2024

CONSEJO VALENCIANO DE TRANSPARENCIA

Presidente: D. Ricardo García Macho
Vocales:
D. Lorenzo Cotino Hueso
Dña. Sofía García Solís
Dña. Emilia Bolinches

En Valencia, a 24 de octubre de 2024

Reclamante: Dña. [redacted]
Sujeto contra el que se formula la reclamación: Ayuntamiento de Denia

VISTA la reclamación número **375/2023**, interpuesta por D. [redacted], en representación de Dña. [redacted], contra el Ayuntamiento de Denia y siendo ponente el presidente del Consejo, Sr. D. Ricardo García Macho, se adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES

Primero. - Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, con fecha 20 de diciembre de 2023, D. [redacted], en representación de [redacted], según consta debidamente acreditado en el expediente mediante escritura de poder, presentó por vía telemática una reclamación ante el Consejo Valenciano de Transparencia, con número de registro GVRTE/2023/5013035. En ella reclama contra la resolución nº 2023/1501, de 20 de noviembre de 2023, del Ayuntamiento de Denia, por la que se inadmite a trámite una solicitud de acceso a información pública presentada el 6 de noviembre de 2023, con número de registro 2023/36584, en la que pedía acceso al expediente administrativo de licencia de obra menor nº 2021/26237.

Concretamente solicita lo siguiente:
"I. Que, soy propietaria registral y titular catastral de la parcela urbana 21159028D5021 N0001KX sita en la [redacted] *del municipio de Denia.*
II. Que, se ha instalado una torre de telecomunicaciones en calle Peixos 2, parcela catastral nº 21159068D5021N0001IX de este Término Municipal (esto es, en las inmediaciones de mi parcela), cuya instalación entiendo que habrá requerido la tramitación de los oportunos procedimientos legalmente establecidos (entre los que se encuentra el presente expediente).
En relación con esta obra, tengo la condición de interesada en los expedientes nº 2022/15881 (expediente de obra menor) y nº 2023/4593 (expediente de restablecimiento de legalidad urbanística).
III. Que, recientemente hemos tenido conocimiento de la tramitación del Expediente nº 2021/26237 (3B41/2021/459) de licencia de obra menor de la antena que nos ocupa, ***por lo que vengo a personarme en el expediente****, a fin de que* ***me sea reconocida la condición jurídica de interesada*** *en este expediente, de conformidad con los artículos 4.1.c) y 53.1 a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 'LPAC').*
Por todo lo expuesto,
SOLICITO AL AYUNTAMIENTO DE DENIA *que, teniendo por presentado este escrito tenga por efectuadas las alegaciones que anteceden, en su virtud, acuerde reconocerme la condición jurídica de interesada en el procedimiento de licencia de obra menor que nos ocupa (2021/26237), dándoseme*

acceso al mismo a través del correspondiente expediente administrativo, todo ello al amparo de los artículos 4.1 c) y 53.1 a) de la LPAC".

Segundo. - Mediante resolución nº 2023/1501, de 20 de noviembre, el Ayuntamiento de Denia resuelve inadmitir a trámite la solicitud de acceso a información, en base a las siguientes consideraciones:

"…Cuarta. - ***Carácter de información pública: No concurre****. Estamos ante una causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1ºb) de la Ley 19/2013 y normativa concordante e interpretada por El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)*
La información pública es el objeto sobre el que recae el derecho de acceso.
Por citar como ejemplo la normativa estatal, según el artículo 13 de la Ley 19/2013:
"Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones".
Ahora bien, este concepto viene delimitado negativamente por las causas de inadmisión, que son los supuestos que, de concurrir, nos impiden tramitar el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
Las causas de inadmisión se recogen en el artículo 18 de la Ley 19/2013.
Nos interesa especialmente la descrita en su apartado 1ºb), conforme al cual: "1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: (…) b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas".
Y hemos de tener en cuenta dos ideas:
1ª) Las causas de inadmisión son de interpretación restrictiva.
2ª) Son de necesaria motivación.
Esta causa de inadmisión fue abordada por el Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015, del CTBG. Así, destaca que la enumeración realizada por esta letra b) es meramente ejemplificativa. Viene a indicar que, en realidad, no ha de estarse a su denominación, sino a su valor material, esto es a su contenido. Y con este criterio creemos debe leerse el concepto "negativo" de lo que forma parte de un expediente administrativo según el artículo 70. 4º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
Además, en el Criterio Interpretativo antes mencionado, el CTBG considera que la solicitud "podrá ser declarada inadmitida a trámite" por esta causa cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:
1) Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad
2) Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final. (…)".
De otro lado, a tenor del artículo 46 del Decreto 105/2017:
"1. Se inadmitirán las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, según lo dispuesto en el artículo 70.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Sin perjuicio de ello, serán objeto de inadmisión por esta causa las solicitudes referidas a información en la que concurra, entre otras, alguna de las siguientes circunstancias:
a) Contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.
b) Tenga el carácter de borrador y aún no revista la consideración de final. (…)".
Hasta aquí la teoría y el estado de la cuestión. Dicho esto ¿Por qué consideramos que concurre causa de inadmisión? Si tenemos a la vista el contenido del expediente, vemos que no recoge ningún procedimiento administrativo. El expediente contiene unas fichas y planos del, entendemos entonces futuro Plan General Estructural y de las Normas Urbanísticas Transitorias. Además, un informe de delineación y dos Informes Técnicos, siendo uno de ellos un borrador inacabado. No encontramos ninguna petición de interesado que dé lugar al inicio de un procedimiento y menos una resolución que ponga fin al procedimiento. Entendemos que el debate sólo podría suscitarse con el Informe Técnico con que finaliza el expediente. Aquí, de toda la fundamentación jurídica previamente reflejada, podemos destacar especialmente el artículo 46.1ºa) del Decreto 105/2017 que ya encontraba precedente en el

Criterio Interpretativo del Consejo Estatal, al concluir la inadmisión cuando la información "contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad". (...).

Tercero. - Al objeto de brindar una respuesta adecuada a la solicitud del reclamante, con carácter previo a la deliberación de la presente resolución, por parte de este Consejo se procedió a conceder trámite de audiencia al Ayuntamiento de Denia por vía telemática, instándole mediante escrito de fecha 12 de marzo de 2024 a formular las alegaciones que considerara oportunas respecto de las cuestiones referidas, así como a facilitar a este Consejo cualquier información relativa al asunto que pudiera resultar relevante.

Con fecha 3 de junio de 2024 se recibe en el Consejo Valenciano de Transparencia escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Denia informando lo siguiente:

"CONSIDERACIONES
Primera. - Solicitud de acceso así recalificada y resolución municipal.
Si bien damos por reproducido el contenido de la resolución que puso fin al procedimiento municipal y que, en cualquier caso, se propondrá acompañar a este Informe, conviene resaltar, dicho de manera resumida, algún punto. Así:
1º) Cómo se abordan en este Ayuntamiento las solicitudes que, en principio, podríamos asimilar a la que hoy tratamos
1) La hoy recurrente presentó una solicitud de personación en el expediente 2021/26237, que trataría de una obra menor, cuya ejecución se llevaría a cabo en emplazamiento cercano a su propiedad. Dicha solicitud la fundamentó en los artículos 4.1ºc) y 53.1ºa) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), esto es en su condición interesada y en los derechos que, como tal, le asistían.
2) Esa petición se traslada al Departamento de Transparencia por el Área Municipal de Urbanismo.
3) Sucede con relativa frecuencia que se presentan solicitudes como parecía ser la que nos ocupa, esto es, se pretende un reconocimiento de condición de interesado en procedimientos finalizados. En esos casos es habitual que ab initio recalifiquemos la petición y la consideremos una solicitud de acceso a la información pública. De esta manera podemos atender de manera más eficiente la solicitud.
Y aplicamos especialmente la normativa de Transparencia, en observancia: En primer lugar, de la previsión de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (Ley 19/2013) ... Y, en segundo término, de la propia advertencia que, en el último párrafo del requerimiento autonómico, refleja nuestro CVT, cuando dice: "el acceso a la información pública puede incluir también el acceso a información contenida en expedientes –abiertos o cerrados- e incluso cuando la información ha sido requerida por quienes no tienen la condición de interesados". A tenor de lo expuesto, contraponemos procedimientos en trámite a procedimientos finalizados y normalmente tramitamos la petición.
2º) ¿Qué tiene de especial el expediente a que pretende accederse? Pues que no es un procedimiento en trámite ni finalizado. Es un expediente que no contiene ningún procedimiento, sino mera documentación que, en lo que pudiera ser relevante, no manifiesta la opinión de este Ayuntamiento.
En la Resolución Municipal de Transparencia ya se dijo que el expediente se calificaba como "cerrado" porque contenía un índice Documental. Sin embargo, no había ningún procedimiento en su interior. Simplemente unos documentos. Ya dijimos que "no encontramos ninguna petición de interesado que dé lugar al inicio de un procedimiento y menos una resolución que ponga fin al procedimiento".
Y, a partir de aquí, en una fundamentación jurídica basada en 1) La causa de inadmisión prevista en el artículo 18. 1º b) de la Ley 19/2013, complementada con ideas tomadas del Criterio Interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre de 2015, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2) El concepto "negativo" de lo que forma parte de un expediente administrativo plasmado en el artículo 70. 4º de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015). 3) El artículo 46 del Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, en materia de transparencia y de regulación del Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Decreto

105/2017), concluimos que el Informe Técnico depositado en el expediente requerido no contenía más que opiniones o valoraciones personales del autor que no manifestaban la posición de este Ayuntamiento. Y con esta motivación se inadmitió la petición.

Segunda. - Impugnación de la resolución municipal. Motivos de recurso
Practicada la notificación de la resolución municipal con su correspondiente pie de recurso, se ha impugnado aquélla ante el CVT. La reclamante impugna en base a los siguientes motivos:
1º) La información contenida en el expediente 2021/26237 afecta a sus derechos e intereses…
2º) La resolución de inadmisión no es conforme a derecho, puesto que el contenido del expediente a que se pretende acceder tiene el carácter de información pública…
3º) Hay un borrador de informe inacabado que también debe ser puesto a disposición de la reclamante puesto que el Ayuntamiento podría aplicar la causa de inadmisión de que aquél se encuentre en curso de elaboración…

Tercera. - Requerimiento del CVT. Alegaciones municipales a las expuestas en el recurso
Notas a destacar:
1ª) Previa: Se propondrá poner a disposición del CVT tanto la resolución municipal impugnada como el contenido del expediente a que pretende accederse.
2ª) La recurrente no debate expresamente sobre la argumentación jurídica ofrecida por este Ayuntamiento para motivar la inadmisión, sino que la esquiva: Esto supone un indicio de la razonabilidad de la resolución municipal.
3ª) Legitimación de la reclamante: No se valoró en la resolución porque no estamos ante Información Pública. Dicho esto, hacemos algunas observaciones.
4ª) No estamos ante información pública.
5ª) El Ayuntamiento no ha invocado la causa de inadmisión del artículo 18.1ºa) de la Ley 19/2013. (…)

Cuarta. - Conclusión. Se propone lo siguiente:
1ª) Ratificación de la fundamentación y sentido de la resolución dictada, a la que nos remitimos y por ello se desestime la reclamación presentada.
2ª) Elevar estas alegaciones y conclusión junto con la resolución municipal hoy recurrida y la documentación del expediente municipal a que pretende accederse al concejal delegado correspondiente por si considera procedente remitirlas y ponerlas a disposición respectivamente del Consejo Valenciano de Transparencia"

El escrito de alegaciones se presenta mediante informe jurídico emitido por el Ayuntamiento, dándonos traslado así mismo de la totalidad del expediente solicitado por la reclamante.

Cuarto. - Efectuada la deliberación del asunto en la sesión del día de la fecha de este Consejo, se adopta la presente resolución bajo los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. - Conforme a lo dispuesto en su art. 47.1 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en adelante Ley 1/2022 valenciana), "el Consejo Valenciano de Transparencia es la autoridad de garantía en materia de transparencia en la Comunitat Valenciana. Tiene como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información pública y velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa", siendo el órgano competente para "resolver las reclamaciones contra las resoluciones en materia de acceso a la información pública, con carácter previo a su impugnación en la jurisdicción contencioso-administrativa", según recoge, entre sus funciones, el artículo 48.1 del mismo texto legal.

Segundo. – El artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana establece que frente a las resoluciones de las solicitudes de acceso a la información podrá interponerse reclamación potestativa (previa a la

impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa) ante el Consejo Valenciano de Transparencia. Estas reclamaciones se regirán por lo previsto en esta Ley, así como por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Tercero. - Asimismo, la administración destinataria de la solicitud de acceso a la información pública objeto del presente recurso –el Ayuntamiento de Denia – se halla sujeta a las exigencias de la citada Ley, en virtud de lo dispuesto en su art. 3.1.d), que se refiere de forma expresa a *"las entidades integrantes de la Administración local de la Comunidad Valenciana".*

Cuarto. - En cuanto a la reclamante, se reconoce su derecho a acogerse a lo previsto en el artículo 38 de la Ley 1/2022 valenciana, toda vez que el artículo 27 de dicha Ley garantiza el derecho a la información pública de *cualquier ciudadano o ciudadana, a título individual o en representación de cualquier organización legalmente constituida, sin que sea necesario motivar la solicitud ni invocar la ley.*
En el presente caso la reclamante es propietaria de una parcela que se encuentra en las inmediaciones de aquella afectada por el expediente que se solicita, así, la parcela de la reclamante está situada en la [redacted] y la del expediente en la calle Peixos nº 2, por lo que destaca su condición de interesada y la particular conexión del derecho de acceso a la información con el derecho de acceso al expediente del artículo 53.1.a) Ley 39/2015, en relación con lo dispuesto en el ap. 1º de la DA 1ª de la Ley 19/2013.
En estos casos el Consejo se reitera en el criterio de reconocer un *"régimen especialmente privilegiado de acceso"* cuando en un ciudadano que solicita determinada información ejerciendo el derecho de acceso ostenta también la posición jurídica de interesado en el expediente, entendiendo que dicha posición jurídica favorece las posibilidades de acceso a la información.
Es necesario señalar que la reclamante ya ostentaba la condición de interesada en dos expedientes referentes a la obra sobre la que se solicita información, el expediente de obra menor nº 2022/15881 y el expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística nº 2023/4593, y en ambos casos se le reconoció la condición de interesada, tal y como queda acreditado en este expediente, y que ahora el Ayuntamiento le niega en esta reclamación, cambiando súbitamente de criterio al respecto. Sin embargo, este CVT considera que la reclamante sí ostenta la condición de interesada en este expediente ya que las condiciones para el acceso al mismo no son diferentes de los anteriores. Se han dictado numerosas resoluciones en las que el reclamante ostenta la condición de interesado: Res. 81/2021, Res. 95/2021, Res. 181/2021, Res. 187/2021, Res. 257/2021.

Quinto. - Por último, la información solicitada constituye, en principio, información pública, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, según el cual se entiende por información pública los *contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de la Administración y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.* En los mismos términos se pronuncia la Ley 1/2022 valenciana en su artículo 7.4. Mo obstante lo anterior, habrá que atender a las circunstancias que concurran en la presente reclamación.
Recordemos que la información que se solicita es de contenido urbanístico, y en materia urbanística, es evidente el interés público en el acceso a la información. En esta materia, el artículo 5.f) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, reconoce a *«todos»* los ciudadanos el derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Y este derecho no es posible ejercerlo si no se tiene acceso a la información sobre las actuaciones urbanísticas realizadas (Res. 248/2022 del Exp. 101/2022 y otras anteriores).

Sexto. – Llegados a este punto pasamos a analizar las causas de inadmisión de la solicitud de acceso a la información solicitada. La principal causa de inadmisión que afirma el Ayuntamiento de Denia es que lo solicitado no es información pública ya que dicen que concurre causa de inadmisión del artículo 18.1.b) de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado que dice *"b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes,*

comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas". Hemos de señalar que la totalidad del expediente solicitado en esta reclamación ha sido puesto a disposición de este CVT y que, visto el mismo, no podemos compartir el criterio de que dicha información no sea información pública, ya que el artículo 13 de la Ley 19/2013, de Transparencia del Estado, es clara al respecto, como lo es el artículo 7.4 de la Ley 1/2022, de Transparencia de la Comunidad Valenciana, que dice *"4. Se entiende por información pública el conjunto de documentos o contenidos, cualquier que sea su formato o apoyo, que estén en poder de cualquiera de los sujetos incluidos en el artículo 3 y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, independientemente del momento en que hayan sido elaborados o adquiridos".* Reuniendo el mismo, todos y cada uno de los requisitos de la Ley.

Dilucidada esta cuestión, también aduce el Ayuntamiento de Denia la inadmisión de la solicitud en que en dicho expediente se encuentra un informe técnico que parece ser la cuestión fundamental de la petición y que, según el artículo 46.1ºa) del Decreto 105/2017, establecía la inadmisión cuando la información *"contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad".* Vistos los documentos que conforman el expediente que se nos trasladó, observamos que los dos documentos técnicos o informes se corresponden con documentos del área de urbanismo del Ayuntamiento de Denia como así consta; por tanto, dichos documentos son oficiales, independientemente de que en los mismos se viertan valoraciones u opiniones de los redactores, las cuales conforman, sin lugar a dudas, la decisión final del expediente o la voluntad de la corporación en la resolución del mismo. Por ello, no se puede inadmitir el derecho de acceso a la información pública alegando que dichos informes son "*meras opiniones o valoraciones personales",* sino que los mismos son informes elaborados por técnicos para el Ayuntamiento de Denia y para el expediente solicitado por la reclamante.
Ahondando en la argumentación, reseñar que a la reclamante ya se la consideró interesada en dos expedientes anteriores, mencionados en el FJ 4º, y reconociéndole en ambos casos, respecto de la misma obra y actuación urbanística, el derecho de acceso a la información pública que ahora se le deniega, no compartiendo este CVT dicho cambio de criterio.

Séptimo. – Por todo ello, considerando este CVT que la reclamante ostenta la condición de interesada del artículo 53.1 a) de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común y, por tanto, una posición reforzada en cuanto al acceso, siendo información de carácter urbanístico en el que existe un evidente interés público de acceso a la información, reconocido de forma reiterada por este CVT en numerosas resoluciones (Res. 248/2022 del Exp. 101/2022 y otras anteriores), siendo lo solicitado información pública con derecho de acceso a la misma de los artículos 7.4 y 27 de la Ley 1/2022 de Transparencia de la Comunitat Valenciana, y no apreciando este Consejo la concurrencia de causa alguna de inadmisión o límites de los artículos 14, 15 y 18 de la Ley 19/2013 de Transparencia del Estado, es por lo que procede estimar la reclamación.

RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, el Consejo Valenciano de Transparencia acuerda

Primero. – Estimar la reclamación presentada por D. [redacted], en representación de Dña. [redacted], en fecha 20 de diciembre de 2023, contra el Ayuntamiento de Denia y reconocer el derecho de acceso a la información solicitada en los términos previstos en los FJ 6º y 7º de esta resolución.

Segundo. – Instar al Ayuntamiento de Denia a que, en el plazo de un mes desde la recepción de esta resolución, haga entrega al reclamante de la información solicitada, comunicando a este Consejo las actuaciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la presente resolución.

Tercero. - Invitar a la reclamante a que comunique a este Consejo cualquier incidencia que surja respecto de la ejecución de esta resolución y que pueda perjudicar sus derechos e intereses.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación, de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO VALENCIANO
DE TRANSPARENCIA